



**OS GRILHÕES DA GESTÃO PÚBLICA:  
O PROCESSO DECISÓRIO E AS FORMAS  
CONTEMPORÂNEAS DE DOMINAÇÃO  
PATRIMONIALISTA**

**The shackles of public management:  
decision-making and contemporary forms  
of patrimonial domination**

Édi Augusto Benini\*  
Élcio Gustavo Benini\*\*  
Henrique Tahan Novaes\*\*\*

\*Doutorando em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS. Professor Assistente (UFT). Endereço: Rua do Dólar, 412, Vila Carlota, Campo Grande/MS. CEP: 79051-530. E-mail: edibenini@hotmail.com

\*\*Doutorando em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS. Professor Assistente (UFMS). Endereço: Rua do Dólar, 412, Vila Carlota, Campo Grande/MS. CEP: 79051-530. E-mail: elciobenini@yahoo.com.br

\*\*\*Doutor em Política Científica e Tecnológica pela Universidade Estadual de Campinas. Professor Assistente Doutor (UNESP). Endereço: Rua José Camarinha, 435, Bairro Maria Isabel, Marília/SP. CEP: 17516-220. E-mail: hetanov@yahoo.com.br

## RESUMO

Pretende-se, com este trabalho, abordar a administração pública brasileira, especialmente o papel central dos “dirigentes públicos” indicados por imperativos de governabilidade política, principalmente nas relações executivo e legislativo. Enquanto a forma de escolha desses dirigentes tem um peso considerável sobre o resultado das políticas públicas, a chamada “nova administração pública”, ou administração pública gerencial, declara que a ineficiência do setor público é causada pelo excesso de controle, formalismo e funções, propondo, além da redução do seu escopo e patrimônio, formas ditas “gerenciais” de formulação e execução de políticas públicas. Com isso, questiona-se até que ponto são válidos os pressupostos da administração pública gerencial, e em que medida tal proposta supera o atraso na gestão pública ou, ao contrário, apenas encobre os

mecanismos que impedem a sua democratização efetiva. Para sustentar e dar subsídios a esta argumentação, buscou-se recuperar, de forma articulada, tanto a análise crítica das organizações burocráticas, como uma análise histórica da formação do Estado brasileiro.

## PALAVRAS-CHAVE

Administração Pública. Democracia. Cargos Públicos.

## ABSTRACT

This article approaches the Brazilian public administration, especially the central role of “director-general” indicated by the imperatives of political governance, especially in relations

executive and legislative. While the form of choosing leaders have an important bearing on the outcome of public policy, the so-called “new public management” states that public sector inefficiency is caused by excess of control, formalism and functions. The new public management proposes reduction of scope of the State and its patrimony as well as a managerial form of formulation and implementation of public policies. Thus, we question if these assumptions are valid in public management, and if this proposal overcomes the delay in public administration or, rather, only conceals the mechanisms that prevent effective democratization. To sustain this argument, we turned to the critical analysis of bureaucratic organizations as well as the historical analysis of the formation of the Brazilian state.

### Key words

Public Administration. Democracy.  
Director-general

### 1. Introdução

Partindo do reconhecimento de que o atraso político e o uso reiterado de práticas contrárias ao interesse público não apenas persistem no cotidiano da gestão pública brasileira, como também se cristalizam na própria estrutura do Estado e num determinando conjunto de formas e canais de codeterminação na relação Estado e Sociedade, é que procuramos discutir, no espaço deste texto, um elemento que, talvez, seja o pilar principal de sustentação dos “grilhões” privados e patrimonialista da gestão pública: a problemática dos dirigentes públicos, especialmente no que diz respeito aos processos decisórios de escolha, nomeação e, por consequência, de direção e avaliação do serviço público.

Tendo em vista que, segundo uma considerável análise de importantes pesquisadores (DEMO, 2006; MOTTA, 1986), a Administração

Pública no Brasil ainda é estruturada por uma lógica patrimonialista, advogamos que o principal determinante deste tipo de gestão pública reside na dinâmica dos “cargos de confiança de governo” - também conhecidos como “cargos de livre provimento”. Estes abrangem quase a totalidade dos cargos de direção nas múltiplas organizações estatais e determinam, decisivamente, a natureza das ações do aparelho estatal (CÂMARA, 2009).

Nesse horizonte, procuramos elaborar uma perspectiva explicativa e reflexiva que possibilite clarear as razões e mecanismos do atraso persistente na gestão pública brasileira e, com isso, enfatizar a importância e a pertinência da problemática da organização do aparelho estatal, principalmente em relação à luta histórica por sua democratização efetiva. Dito de outra forma, procuramos evidenciar quais são os determinantes que impedem a superação do Estado capitalista brasileiro.

A abordagem do objeto em questão foi composta por uma linha argumentativa que, em um primeiro momento, realizou - por meio de análise histórica da realidade imediata - a recuperação das principais questões teóricas e estudos críticos do contexto brasileiro. Teve-se a perspectiva histórica como fonte de análise principal, em conjunto com uma apreensão preliminar, a partir de fatos reiterados e notórios, das dinâmicas estruturantes da administração pública brasileira, sob um olhar crítico e investigativo, para que, em um segundo momento, o concreto fosse reconstruído, já não como um concreto imediato, mas como uma “síntese de múltiplas e complexas determinações” (MARX, 2003, p. 248).

Apesar de aparente deficiência empírica, advogamos que apreender a realidade da administração pública brasileira, de tal forma que seja possível construir um objeto de estudo e uma reflexão teórica significativos e abrangentes, ainda que a primeira vista seja limitada, no que diz respeito à correta apuração de dados e variáveis (que muitas vezes não são disponibilizados), pode-se perfeitamente buscar uma orientação investigativa, uma vez que alguns fatos são de

conhecimento público e notório. O problema reside exatamente em discernir o que tais fatos ocultam - o mundo das aparências - e o que esses mesmos fatos podem revelar - a busca da essência dos fenômenos -, permitindo, dessa forma, recuperar o movimento e algumas dinâmicas-chave de análise, desde que corretamente compreendidas e confrontadas com todo o conhecimento teórico já acumulado.

Recorrendo a esse caminho dialético, é que vamos iniciar a discussão da temática aqui proposta primeiro lançando mão de um esforço de agregar e compreender alguns fatos e notícias recorrentes sobre o funcionamento da Administração Pública Brasileira, para, em seguida, realizar uma análise mediada por categorias conceituais que articulem chaves essenciais de apreensão do objeto de estudo, abrindo a possibilidade de uma posterior síntese e/ou criação de novas matrizes explicativas.

## 1. A *Práxis* da Administração Pública Brasileira – da aparência a essência

### 1.1 Questões latentes e perplexidades

Podemos observar, tanto nos grandes meios de comunicação, como também em algumas perspectivas teóricas de inspiração neo-clássica ou liberal, a insistente desqualificação da esfera pública, taxada como sendo, supostamente, um *lócus* permeado por ineficiências, pela “pequena política”, pelo “comodismo” por parte dos servidores concursados, estrutura autorreferenciada de controle e, enfim, como sendo o principal obstáculo para o livre desenvolvimento das forças produtivas e bem-estar geral.

O Estado brasileiro, segundo tal concepção, é visto como o grande culpado da crise econômica dos anos 1980 e 1990 (as chamadas “décadas perdidas e/ou vendidas”), explicação esta que pode ser observada, de forma clara, no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que elege como vilão o Estado e suas formas de

intervenção na reprodução material da sociedade (BRASIL, 1995), silenciando sobre outras questões advindas da própria estrutura econômica de uma nação subordinada, dependente e com vários projetos de sociedade (ou, simplesmente, projetos de dominação) em conflito ou disputa.

Um dos principais argumentos para justificar essa visão do Estado como “vilão” é a crítica, também persistente, de uma excessiva carga tributária, criando a imagem de que “pagar impostos”, ou contribuir com o fundo público, é um mal em si, sem nenhuma referência ou ponderação mais aprofundada dos significados e problemáticas da formação e distribuição da riqueza social.

De fato, há que se reconhecer que é um grande desafio compreender, além das aparências ou visões imediatistas, porque o Estado Brasileiro alcançou, no ano de 2009, uma carga tributária próxima aos 34,28% do PIB (Produto Interno Bruto)<sup>1</sup>, patamar este comparável ao dos países considerados “desenvolvidos”, mas, ao mesmo tempo, suas políticas públicas, como um todo, vêm apresentando resultados e um retorno pouco satisfatório para a população. Ressaltamos que esse baixo retorno está expresso em diversos indicadores, como baixo IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), alta concentração de renda (configurando numa das sociedades mais desiguais do mundo) e altos níveis de pobreza, marginalidade e violência. Conjuntamente a essas questões, tem-se uma série de problemas estruturais em vários setores, como no sistema de saúde, educação, desenvolvimento rural e infraestrutura, e um persistente, ou mesmo crescente, fluxo de riquezas para o exterior, por meio ou do pagamento das obrigações da dívida pública (que em 2010, segundo o movimento “auditoria cidadã da dívida pública”, ultrapassou a marca dos 40% do orçamento público federal), ou na forma de remessas de lucros<sup>2</sup>.

Temos, aqui, tanto questões que dizem respeito a eficiência (melhor uso dos recursos) e eficácias (cumprimento dos objetivos e metas) das ações da gestão pública, como também a questão

da efetividade (entendimento correto das causas de um problema) das políticas públicas analisadas em conjunto.

As explicações das causas dessa realidade problemática são várias e, muitas vezes, desconstruídas. Há desde argumentos excessivamente simplistas até posturas ideológicas de certa forma preocupantes, como aquelas nas quais se declara que a própria ideia de bem público e democracia são custosos demais e barreiras para o desenvolvimento<sup>3</sup>. No limite, dentro de tal lógica, o atendimento às necessidades ou mesmo aos anseios de cada ser humano e de cada cidadão passa a ser visto como problema e não como objetivo primordial de uma nação que quer ser, minimamente, civilizada.

Sem desconsiderar uma análise metodológica de “longo alcance”, que evidencia o caráter predominantemente burocrático e capitalista dos Estados Nacionais - uma vez que boa parte do fundo público está direcionado para interesses privados de organizar ou mesmo fomentar a acumulação de capital -, mas, tendo tais referências como contexto do presente argumento, nossa análise elege as dinâmicas de “médio alcance”, do Estado, como eixo de investigação e reflexão.

Dessa forma, considerando toda a reflexão crítica já acumulada, especialmente no campo da ciência política e da sociologia, sobre a particularidade do Estado Brasileiro, entre outros assuntos correlatos, nosso foco foi o de aprofundar esse debate no que diz respeito à dinâmica da administração pública nos seus determinantes decisórios. Isso porque entendemos que, no intervalo entre as grandes opções políticas e a ponta de execução das políticas públicas, existe um espaço intermediário de decisão que afeta, de maneira direta, o grau de eficácia e eficiência das ações do Estado Brasileiro, ou mesmo a própria qualidade e postura dos trabalhadores do aparelho estatal (“servidores públicos”). Este intervalo é pouco percebido socialmente. Tal espaço é, justamente, o campo da administração pública no seu aspecto mais delicado, a saber: o processo

decisório e a distribuição do poder, estruturados na dinâmica de escolha dos dirigentes públicos.

Nessa perspectiva, é importante esclarecer que uma coisa é estruturar a direção macro política, econômica e ideológica de uma sociedade, opções estas que seriam, em princípio e não exclusivamente, processadas e condensadas dentro da dinâmica político-eleitoral e determinadas pelas relações sociais e estrutura econômica. Outro ponto diz respeito como e de que forma serão encaminhadas tais macrodiretrizes, o que implica, também, numa forte dimensão de disputa política - no sentido de formação do “interesse público” dentro de um processo permeado por inúmeras decisões, estas não menos importantes.

Essa dimensão, ou momento, é pautada pela arena administrativa e não, como nas grandes decisões de Estado, pela arena eleitoral, ou seja, nem a arena eleitoral reduz ou esgota o processo político, e nem a arena administrativa prescinde ou está ausente dele; ambos são momentos diferenciados e constitutivos na concretização do chamado “interesse público” - ainda que tal interesse não seja, de fato e a rigor, a expressão de uma “vontade geral”.

## **1.2. A hegemonia da Administração Pública Gerencial**

A administração pública gerencial surge no contexto de crise fiscal do Estado que expressa, por um lado, uma crise econômica, logo, dificuldades de arrecadação e aumento do custeio, e, por outro, crise de pagamento da dívida pública (com o aumento expressivo dos juros). Aqui, começa a ganhar mais força o Estado Mínimo para os trabalhadores e o Estado Máximo para o capital, principalmente para o capital financeiro que, como vimos, abrange parcelas crescentes do orçamento público federal.

Nesse cenário, o baixo crescimento e a crise da dívida diminuem a capacidade de investimentos públicos, ao mesmo tempo que potencializam as práticas patrimonialistas

que, historicamente, veem no fundo público uma fonte para manter *status* e renda em patamares elevados nos momentos de crise econômica generalizada. Trata-se, então, de múltiplos passivos que determinam a agenda pública. Como consequência, desencadeia-se um conjunto de processos de desmonte de ações e prioridades públicas, bem como a precarização das rotinas administrativas. Logo, evidenciaram-se, num segundo momento, de forma explícita e quase insustentável, as falhas operacionais e um processo administrativo por demais oneroso e formalista. É justamente neste contexto no qual se inscreve a ideia-proposta de se constituir, no Estado Brasileiro, uma administração pública gerencial.

Tal proposta, inspirada no “gerencialismo” anglo-saxão, inclui uma suposta noção de avanço e progresso na gestão pública, partindo do pressuposto que a administração pública patrimonialista foi completamente superada pela administração pública burocrática, e que esta, por sua vez, seria superada pela chamada nova administração pública ou administração pública gerencial. Em outras palavras, as “propostas” administrativas da nossa elite sempre ganham um ar de novidade, mas nunca tem como fundamento a superação do Estado capitalista brasileiro estruturado para manter o processo geral de acumulação privado.

Nessa concepção gerencialista, o centro irradiador da ineficiência estatal é a burocracia, mas esta entendida tanto como normas e formalidades, exigidas para todas as ações do setor estatal, como também como corpo técnico autorreferenciado, representado pelo conjunto dos servidores públicos concursados. Logo, para essa visão, burocracia é sinônimo de papelada, formalismo, controles como um fim em si, de forma exaustiva e quase irracional, sem priorizar os resultados, como também é sinônimo de um corpo técnico dotado de estabilidade e, por isso, acomodado, improdutivo e livre de quaisquer tipos de avaliação ou responsabilização perante a população.

Tal concepção sobre o Estado e a Administração Pública motivou um conjunto de reformas que alcançaram desde uma dimensão estrutural-patrimonial - como foram as privatizações a preços praticamente simbólicos (em relação ao seu real patrimônio, rentabilidade e posição estratégica) que aniquilaram todo um setor estatal produtivo - passando pela contrarreforma educacional (novas teorias e visões sobre gestão pública difundidas nos cursos de graduação, livros, cursos de especialização etc), até a questão de gerenciamento propriamente dito, como a introdução, nos vencimentos dos servidores, de gratificações por desempenho ou que variam o seu valor conforme algumas regras de controle hierárquico ou avaliativo, além das terceirizações com salários muito baixos e sem direitos trabalhistas<sup>4</sup>.

Em linhas gerais, a construção do Estado mínimo para os trabalhadores e máximo para o capital financeiro se dá em três planos: no plano ideológico, a retomada de ideias que ficaram adormecidas até os anos 1960 - a teoria neoclássica em oposição aos ventos keynesianos que sopraram no pós-guerra; o plano material, em políticas de baixo crescimento, abertura comercial, políticas de favorecimento ao capital financeiro, privatizações etc; e no plano jurídico, a inconstitucionalidade das leis republicanas. No que se refere à criação de obstáculos aos movimentos de resistência, podem-se citar a prisão de lideranças de movimentos sindicais ou sociais, fragmentação dos movimentos sociais e chantagem ideológica ou punição exemplar da contestação. Nesse sentido, em alguma medida, a ideologia do “burocrata marajá encostado no seu trabalho sem fazer nada” e vivendo às custas do povo ajudou a preparar o terreno para o saqueio dos bens públicos. É neste ponto que vamos avançar na nossa análise, especialmente tendo em vista algumas referências fundamentais de análise.



### 1.3. Dirigentes Públicos e Processo Decisório

Em que pese todo o discurso da melhoria de desempenho e aumento da eficiência do Estado, pode-se dizer que as reformas promovidas no bojo da “Administração Pública Gerencial” ampliaram o caráter burocrático do Estado, uma vez que parte expressiva das decisões normativas e as relacionadas à alocação de recursos e das prioridades de investimentos continua concentrada ou, até mesmo, foi ampliada, na cúpula da Administração Pública Federal, em especial nos cargos de livre provimento. Nesses cargos são decididos não somente o montante de recursos a ser utilizado, mas, sobretudo, a sua forma de utilização, metodologia de trabalho e prioridades/cronograma na alocação das rubricas orçamentárias disponibilizadas.

Certamente, o orçamento federal é resultado de um extenso e minucioso embate político, envolvendo tanto o executivo como o parlamento, mas com hegemonia do executivo. Como resultado, configura-se uma forma de repartição do fundo público, tanto para a acumulação do capital (na forma de pagamento dos serviços da dívida ou ações que ampliem a mercantilização de necessidades sociais, como a habitação, citando alguns exemplos), como na estratégia de governo (distribuição entre os ministérios e demais órgãos públicos das receitas). Entretanto, o volume disponível para um determinado órgão, programa ou projeto não é o determinante exclusivo do resultado dessa política pública. Há que se considerar a existência de um espaço considerável de decisões que dizem respeito ao tempo, forma, metodologia, recursos humanos, entre outros aspectos práticos, que podem potencializar ou, no sentido contrário, instrumentalizar e anular por completo o propósito de uma dada política pública, conforme a combinação desses diferentes fatores decisórios<sup>5</sup>.

É justamente nessa arena decisória que está, no nosso argumento, as determinantes

do processo de elaboração e implementação das políticas públicas, com uma considerável concentração decisória nos cargos de dirigentes públicos. Nunca é demais lembrar que esta característica do Estado Brasileiro se arrasta desde o Estado Colonial. Para Konder (2006\*), as decisões estratégicas no Brasil sempre estiveram nas mãos de poucas pessoas.

Mas um ponto importante a se destacar diz respeito ao fato de a quase totalidade dos cargos de dirigentes públicos ser, também, cargos de livre provimento, ou seja, nomeados pelo critério de “livre nomeação e exoneração” do chefe imediato que, no limite, é o chefe do executivo. Única exceção relevante é a escolha, por meio de votação, dos dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Ainda assim, tal exceção não é livre de outros embaraços e restrições burocráticas ou políticas. Basta lembrar, por exemplo, o caso recente da USP onde o Governador José Serra escolheu o segundo candidato mais votado, numa eleição para reitor, o que é em si uma decisão “legal”, mas antidemocrática.

É importante evidenciar que, assim como acontece na distribuição do fundo público, tais escolhas são determinadas, também, por uma sutil disputa política, dentro de uma arena dotada de pouca transparência e, provavelmente, baseada em várias e reiteradas barganhas imediatistas e/ou eleitoreiras. Nesta arena, tais cargos acabam por se converter em elementos de governabilidade no parlamento, o que reforça o seu valor decisório e peso político, negociados com determinados agrupamentos políticos em troca de apoio parlamentar ao governo. Dado o rigor legal-formal imposto ao executivo, obviamente, este só pode governar com maioria parlamentar, dentro de uma lógica de “presidencialismo de coalizão”.

Dessa forma, os cargos de dirigentes públicos, tanto do primeiro escalão, como na gerência média, ao contrário de se qualificarem como a ponte entre as grandes prioridades de uma nação, voltadas para as políticas públicas,

tais cargos se convertem, de forma hegemônica, em instrumento de governabilidade no executivo e no parlamento, para o governo, e instrumento eleitoral ou de poder, para o grupo de interesse beneficiado.

#### Quadro 1:

##### Quadro de referência do Poder Executivo Federal

Descrição	Indicadores
Cargos de Direção de Assessoramento Superior – DAS	21.281
Percentual de DAS sem vínculo com o Estado	27,5%
Total de Cargos Comissionados	23.874
Total de Cargos e Funções de Confiança e Gratificação	81.820
Total de Servidores Públicos do Executivo Federal na ativa	869.752

**Nota.** Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Boletim Estatístico de Pessoal*. Março de 2010.

Como podemos observar no quadro 1, há um quantitativo expressivo de cargos de livre provimento em relação ao número de servidores efetivos, como, também, há um peso excessivo de funções gratificadas, o que reforça ainda mais a divisão hierárquica do trabalho dentro do aparelho estatal, fortalecendo uma lógica de governo/controlado e não de estado/espço público.

Alguns estudiosos apontam que, na média, em países como França, Alemanha e Inglaterra, considerados países desenvolvidos e com uma considerável rede de proteção social, os cargos de livre provimento do executivo federal não passam de 500, enquanto que no Brasil estamos na ordem de 23 mil. Porém, argumentamos que não apenas a quantidade, ainda que esta seja de grande relevância, pois pode se tornar facilmente em instrumento de cooptação de lideranças e eventuais opositores, mas, sobretudo, a qualidade, a visão de mundo dos dirigentes e o peso decisório desses cargos, são fatores que revelam a qualidade da administração pública em vigor atualmente. Aqui, caberia uma ampla pesquisa que verificasse em que medida

a destruição parcial ou completa do Estado do Bem-Estar social e o concomitante avanço do capital financeiro interferiram na diminuição da participação dos trabalhadores na gestão pública européia, por exemplo.

Para Mészáros (2002), o enfraquecimento da Carta dos Direitos nos Estados Unidos, o desmantelamento do julgamento por júri na Grã-Bretanha e de uma pletera de liberdades civis associadas são parte da redução da democracia a um rito eleitoral, qual seja: a competição entre partidos indistinguíveis para ganhar a administração de um Estado de “ideologia única”. O poder de decisão da Suprema Corte em matéria constitucional, o monopólio financeiro sobre a imprensa, o rádio, a Lei Patriota etc, os enormes gastos eleitorais, que impedem eficazmente a formação e o funcionamento de verdadeiros partidos democráticos junto aos tradicionais monopólios capitalistas, o emprego de meios terroristas pelo Estado, principalmente nos EUA, são sintomas da falência da democracia capitalista (MÉSZÁROS, 2002; PINASSI, 2009). Não é difícil deduzir, ou mesmo de explicar, especialmente a luz de vários fatos notórios como denúncias de abuso de poder de superintendentes ou secretários, que quando um cargo público vem a ser instrumentalizado como meio de poder de um ator social, ou mesmo de um grupo político, este cargo se torna praticamente uma propriedade privada, de acordo, assim, com a lógica e as práticas, eminentemente, patrimonialistas. O poder dos grupos políticos pode se manifestar tanto em favorecimentos e outros mecanismos de privatização do setor público, como também em estratégias eleitorais<sup>6</sup>.

Logo, os ocupantes de um cargo de “livre provimento” tendem a instituir verdadeiros “feudos” para defender seu posto, construindo um conjunto de estratégias no intuito de evitar mudanças e manter o *status quo*. Com isso, a preocupação com a melhoria do serviço público fica relegada para o segundo plano, sendo instrumentalizada para aquela prioridade.

Podemos elencar tais estratégias de

manutenção do poder em várias perspectivas, como a centralização de informações e decisões, impondo, assim, o máximo de dependência a todos os seus subordinados, e, também, na forma de se avaliar os servidores públicos, por parte da direção com cargo de “livre provimento”, que tende a seguir a mesma lógica de confiança e lealdade ao “chefe”, e não o critério de comprometimento e profissionalismo para com o serviço público. Obviamente que tal “meritocracia” invertida é fonte de desmotivação, perplexidade e, principalmente, de alienação do trabalho, havendo, dessa forma, pouco ou mesmo nenhum incentivo a ideias inovadoras, o que impede o crescimento profissional de quem poderá ser, sob a lógica de “cargos de confiança”, uma futura ameaça ao seu *status*.

Nesse sentido, o conjunto dos servidores públicos concursados tende a uma estratégia defensiva, ou a se resignar à lógica dominante, ou, simplesmente, cede ao pragmatismo de seguir as formalidades e receber o salário, fatos confundidos com os estereótipos de “preguiça”, “comodismo” ou “incompetência”, como se tais qualidades fossem inerentes ao serviço público, e não frutos da nossa história, frutos de um tipo de trabalho alienado e instrumentalizado, tendo como consequência a formação reiterada de um tipo de servidor vinculado à manutenção do *status quo*.

## 2. Principais referências teóricas para uma abordagem crítica sobre a administração pública

Para reforçar os argumentos já esboçados anteriormente, é imprescindível recuperar, no seu contexto e integridade, parâmetros de análise a respeito da Administração Pública. Dessa forma, destacamos os conceitos de Administração Pública Patrimonialista, Administração Pública Burocrática, Administração Pública Neopatrimonialista e Administração Pública Pós-burocrática.

Como nos ensinam Motta (1981;1986) e Tragtenberg (1974), os estudos sociológicos de Max Weber (1994) sobre a burocracia não significaram que este pensador “inventou” a lógica ou os princípios burocráticos, e menos ainda que a defendesse como modelo de sociedade ou de organização. Em geral, há uma confusão a respeito do método de tipo ideal de investigação científica elaborado por Weber (1994), com uma suposta visão de burocracia weberiana como se o fenômeno burocrático tivesse sido idealizado ou inventado por ele. Na realidade, para se compreender tal fenômeno social, o autor buscou “isolar” as diversas características, observadas nas organizações, e condensá-las ao que ele chamou de “tipo ideal”, ou seja, a lógica burocrática na sua configuração máxima, composto por todos os instrumentos e mecanismos de dominação racional-legal inventados em diferentes momentos e situações históricas<sup>7</sup>.

Dessa forma, longe de significar apenas uma forma de organização ou de administração, a burocracia é caracterizada por ser um sistema social de dominação, baseada na separação elementar entre concepção e execução do trabalho, numa relação hierárquica de subordinação, seja no Estado ou nas corporações. Nesse horizonte, Motta (1986) argumenta que a lógica burocrática é, em última análise, alienante e irracional, pois a sua suposta racionalidade está referenciada apenas no escopo limitado do controle hierárquico e na finalidade de acumular capital, e não em quaisquer parâmetros de avaliação mais amplos de retorno social ou efetividade. Nas palavras de Motta e Bresser Pereira (1980):

Todo sistema social administrado segundo critérios racionais e hierárquicos é um organização burocrática. Haverá organizações burocráticas mais flexíveis ou mais rígidas, mais formalizadas ou menos, mais ou menos autoritárias. Mas todas serão organizações burocráticas desde que o sentido básico do processo decisório seja de cima para baixo (MOTTA; BRESSER PEREIRA, 1980, p.13).



Seguindo os passos desses autores, em última análise, teríamos três variações ou formas de organização burocrática:

Temos pelo menos a organização burocrática patrimonial, pré-capitalista; a organização burocrática clássica, racional-legal, disciplinadora; a organização burocrática tecnocrática, orientada para a produção [...] Todas, entretanto, são antes de mais nada organizações burocráticas porque administradas segundo critérios de eficiência e forma hierárquica, estruturando-se o poder sempre de cima para baixo (MOTTA; BRESSER PEREIRA, 1980, p.13).

Os autores completam seu raciocínio com a seguinte reflexão:

Isso não significa, entretanto, que não exista nenhuma alternativa para a organização burocrática. Ela existe exclusivamente na forma de organização democrática ou autogestionária em que a racionalidade administrativa se expressa no sentido inverso, de baixo para cima (MOTTA; BRESSER PEREIRA, 1980, p.13).

Podemos observar claramente que uma forma de administração pública pós-burocrática somente seria possível na forma de uma organização efetivamente democrática ou autogestionária, que combine lutas de curto, médio e longo prazo, rumo a uma sociedade para além do capital (MÉSZÁROS, 2002).

Dessa forma, podemos observar que a revolução burguesa super tardia, promovida por Getúlio Vargas, não foi linear, incorporando-se vários aspectos do “velho” no “novo”, sem excluir totalmente do jogo político as forças do Brasil agrário-exportador. Logo, a introdução de imperativos produtivistas, especialmente para se viabilizar um processo de industrialização e modernização capitalista no Brasil, levou à incorporação de vários elementos tecnocráticos, ou seja, de uma burocracia centrada na produção, cuja racionalidade reside em potencializar os meios mais adequados para este fim, sem superar mecanismos de dominação patrimonialistas, que

acabam por ser sofisticados ou “disfarçados” em outros artifícios menos óbvios; basta ver a introdução de elementos tayloristas no Estado brasileiro dos anos 1930-1940.

Nesse sentido, muda-se a forma de organização, e os seus objetivos, sem se mudar a lógica de dominação de cunho essencialmente burocrático, cujo processo decisório funciona de cima para baixo.

Porém, pode-se observar que a conciliação entre uma burocracia de controle com uma burocracia de produção (o pensamento e a prática tecnocráticas nas empresas e corporações), nem sempre se caracteriza como um processo livre de embaraços ou antagonismos. Enquanto que nas formas pré-capitalistas de burocracia o quesito central era a eficácia do controle, já na sua maturação, em burocracias de produção, a racionalidade está vinculada à eficácia no aumento da acumulação, que é potencializada pela ideia de eficiência administrativa ou gerencial, em que se busca o melhor resultado com o menor custo ou esforço possível.

Vale ressaltar que a racionalidade da lógica burocrática, como esclarece Motta em algumas das suas obras (1980 e 1981), diz respeito a um fim determinado, ou seja, a produção capitalista. Logo, neste contexto, ganha relevo a ideia de eficiência dentro da organização burocrática, no sentido de potencializá-la e não dificultá-la por meio de exigências formais e mecanismos de controle. Tais restrições ou embaraços são, antes, uma disfunção dos processos administrativos ou, mesmo, um atrito com a formação anterior de burocracia patrimonialista do que sinônimos da própria ideia de burocracia, confusão muito comum entre as pessoas em geral. É importante, também, evidenciar que eficiência da produção capitalista está relacionada com a eficácia da acumulação de capital, e não com eficiência produtiva e eficácia econômica.

Na eficiência da produção capitalista ou eficácia acumulativa (que determina a racionalidade burocrática), busca-se o menor custo possível com a mercadoria força de trabalho

e uma maior apropriação possível de riqueza nas mãos de poucas pessoas. Logo, o objetivo não é produzir coisas úteis ou necessárias às pessoas, mas tão somente valores de troca. Com isso, quanto menor o tempo de vida de uma mercadoria e mais acelerado for a rotação de uma necessidade ou ciclo produtivo, mais produção e, conseqüentemente, desperdícios são criados e maior acumulação é atingida (MÉSZÁROS, 2002)<sup>8</sup>.

Ao contrário, uma lógica de eficiência produtiva e eficácia econômica implica, a rigor, reduzir o desperdício e aumentar o tempo de vida útil dos valores de uso, fazendo definhar o caráter de mercadoria dos bens produzidos. Adicionalmente, buscam-se maiores resultados em termos de bem-estar e satisfação dos seres humanos, características necessárias para a construção de uma sociedade para além do capital. Porém, ao se pensar em um conjunto societal, é necessário, também, compreender as interconexões dos diferentes aspectos da reprodução social, dentro de uma visão de totalidade.

Com isso, ganha relevo, também, o conceito de efetividade societal, que significa a escolha acertada das prioridades e das ações cujo impacto, no longo prazo e no conjunto de uma sociedade, seja o melhor possível em termos de satisfação e avanço social ou qualidade de vida para todos os membros dessa mesma sociedade.

Portanto, com base em tais referências e estudos, podemos afirmar que a administração pública burocrática não supera a administração pública patrimonialista, mas, sim, se sobrepõe com elementos de fusão - constituindo o neopatrimonialismo - e com elementos de divergências ou conflituosos entre as necessidades de eficiência e as de controle. Em todos os casos e variantes, a lógica burocrática permanece a mesma, sem alteração na sua essência.

Tendo em vista esse rigor conceitual, é que questionamos, assim como outros pesquisadores (PAULA, 2005; BEHRING; BOSCHETTI, 2006; NOGUEIRA, 2005), os fundamentos ou mesmo a

validade da proposta de administração pública gerencial. Tal proposta, supostamente, deseja, ou mesmo afirma, ser capaz de superar a lógica burocrática, como se esta última já tivesse superado a lógica patrimonialista. Como vimos, o foco da administração pública gerencial passa a ser a eficiência nos processos administrativos, por meio de um conjunto de estratégias, com destaque à busca por maior autonomia na aplicação de recursos por parte do gestor, gratificações de desempenho, redução ou extinção do estatuto da estabilidade, terceirizações, desconcentração ou descentralização do aparelho estatal, simplificação de processos e exigências formais, entre outros. No limite, temos uma concepção de que a crise do Estado Brasileiro é fruto da sua falta de eficiência administrativa (eficiência esta impedida pela excessiva burocratização de processos), e não resultado dos movimentos contraditórios do capital, tanto na sua necessidade intrínseca de valorização (desenvolvimentismo), como na perspectiva neoliberal de restauração do poder de classe (Harvey, 2005), ou seja, os pressupostos da administração pública gerencial silenciam sobre as problemáticas da reprodução do modo de produção capitalista, focando tão somente os seus efeitos mais aparentes, como explica Paula:

A crise do nacional-desenvolvimentismo e as críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro estimularam a emergência de um consenso político de caráter liberal que se baseia na articulação entre a estratégia de desenvolvimento dependente e associado, as estratégias neoliberais de estabilização econômica e as estratégias administrativas dominantes no cenário das reformas orientadas para o mercado (PAULA, 2005, p. 117).

Apesar de existir, de fato, uma série de estratégias para a reforma do estado e melhoria da administração pública, dentro do contexto da proposta da “administração pública gerencial”, a nossa análise é de que há um peso expressivo sobre a figura do servidor público, em meio a pontuais melhorias de processos, reforçando

uma visão superficial de que ele é o grande responsável e causador de grande parte do atraso e dos problemas na gestão pública brasileira. Esta estratégia ideológica que atribui ao servidor público a “culpa” pela ineficiência do Estado brasileiro, desconsiderando ou subestimando o papel dos dirigentes políticos na determinação das políticas de dominação públicas, tem sido extremamente eficiente nos últimos 40 anos.

Nesse horizonte, no nosso entendimento, tal postura só veio a contribuir para se consolidar um conjunto de informações distorcidas e desconstruídas que confluíram na construção do senso comum no qual o servidor público é, *a priori*, incompetente, indolente, possuidor de várias regalias e privilégios, e, por consequência, causador direto da ineficiência e ineficácia do serviço público brasileiro. Essa visão subestima ou ignora o processo de escolha ou, mesmo, de responsabilização e controle dos dirigentes públicos. Logo, não é objeto de reflexão e problematização.

Por outro lado, como é típico da divisão hierárquica do trabalho - e essência das organizações burocráticas -, nas reformas da administração pública gerencial, houve uma concentração ainda maior de poder decisório na cúpula do poder executivo, ampliando a divisão entre a concepção e execução do trabalho, como descreve Paula ao analisar as reformas gerenciais no contexto do governo Fernando Henrique Cardoso:

Essas características são confirmadas quando analisamos a estrutura do aparelho do Estado pós-reforma, pois seguindo as diretrizes da nova administração pública, efetivou-se uma clara concentração do poder no núcleo estratégico. Apostando-se na eficiência do controle social se delega a formulação de políticas públicas para os burocratas. O monopólio das decisões foi concedido às secretarias formuladoras de políticas públicas e a execução atribuída às secretarias executivas, aos terceiros ou às organizações sociais, de acordo com o caráter da atividade (PAULA, 2005, p. 142 ).

É a partir desse artifício, de centralização do poder decisório, que a visão gerencial vem eleger a estabilidade do servidor público como a causa determinante ou central de um conjunto de sequelas e posturas que vai desde o comodismo até o simples descaso para com a população usuária dos serviços públicos<sup>9</sup>. Nessa perspectiva, tem-se uma lógica simplista na qual, para se resolver tal problema, basta eliminar a estabilidade e implantar mecanismos de avaliação e controle por meio de gratificações de desempenho. Nesse sentido, a relação política, inserida no conjunto de interesses antagônicos do qual o Estado é arena dos conflitos, acaba se tornando *locus* de causa e efeito, numa perspectiva claramente fetichizada, determinista e positivista.

Advogamos, aqui, que estamos vivenciando um quadro geral de desmotivação ou mesmo de perplexidade dos servidores públicos. Porém, queremos reforçar que tal fato, mais que causa da “ineficiência” da máquina pública, provavelmente, deva ser explicado ou compreendido junto com todos os problemas que a administração pública brasileira enfrenta, como consequência da organização burocrática ou, num plano mais amplo, da conformação histórica do país, e não fruto de uma pseudo-determinante estabilidade e formalismo no serviço público simplesmente declarada pelos ideólogos do capital.

Como a lógica burocrática não se reduz a formalismos, papelada, entre outros, mas, sobretudo, diz respeito a um sistema social de dominação, de base hierárquica estruturada de cima para baixo, advogamos que, pelo menos, um ponto relevante a ser considerado reside no processo decisório e na lógica da distribuição do poder organizacional, centrados nos cargos de livre provimento, inclusive como fonte de estranhamento do servidor público para com os usuários do serviço público e para com o seu próprio trabalho, gerando várias situações de alienação ou resignação, conforme explica Motta:

No esforço cotidiano de manutenção e expansão do poder, o burocrata defende-se dos aspirantes às posições de dirigentes. Em princípio, um aspirante é um ameaça. Especialmente ameaçador é o aspirante competente. Por essa razão, é comum a opção pelos medíocres, salvo em casos de demonstrações seguidas de submissão à oligarquia por parte dos aspirantes competentes. Os rituais de passagem nas organizações burocráticas implicam demonstrações de submissão que devem representar a garantia de que o aspirante ao grupo não o ameaçará, mas, ao contrário, contribuirá para a sua perpetuação. Com frequência, a admissão de novos membros passa também pelo nepotismo, que garante que laços externos à organização, presos ao ordenamento social da família ou do grupo de amizade, contribuam para a reprodução ampliada da oligarquia organizacional (MOTTA, 1986, p. 60).

Negando o dualismo simplista de “dirigentes competentes” e “servidores indolentes”, ou, ao contrário, “dirigentes espoliadores” e “servidores inocentes”, o que os estudos organizacionais sobre a lógica burocrática ou burocracia patrimonialista demonstram é a complexidade de artificios e situação para a manutenção do poder e privilégios de uma classe, frações de classe ou grupo social, que instrumentalizam o próprio aparelho do Estado para garantir seus interesses privados<sup>10</sup>. Neste antagonismo de interesses ou, como ensina o materialismo histórico, de luta de classes, temos a formação de uma classe de burocratas constituída com a função de garantir a “harmonia” entre as classes em conflito ou mesmo evitar que tal conflito se desemboque na barbárie. Tal contexto ganha complexidade e dinâmicas próprias em função das particularidades históricas de cada país; mas, vale reforçar, é sempre derivado dos antagonismos que estruturam um sistema de dominação de uma classe ou fração de classe sobre o conjunto da sociedade.

Assim, podemos considerar a proposta de “administração pública gerencial” como

insuficiente ou ideologicamente comprometida com a manutenção da sociedade de classes, pois parte de uma questão equivocada, qual seja: a burocracia é a causa da ineficiência das ações públicas, quando essa mesma lógica é pautada pela eficiência e racionalidade. Porém, como vimos, esses elementos são referentes e vinculados ao objetivo estruturante da acumulação capitalista.

Claro que são necessários mecanismos administrativos de decisão e articulação para o melhor uso possível do tempo, recursos e do trabalho, buscando a melhor equação custo-benefício, ou seja, o máximo de eficiência; porém, o tipo de “eficiência” que vemos, conforme já argumentado e discutido, é estruturado pelo modo de produção hegemônico, logo, pelo resultado das relações sociais existentes, sendo a qualidade do processo decisório um componente crucial desse resultado. O problema posto pela proposta da administração pública gerencial está, no mínimo, mal formulado.

Em última análise, levando em conta que a problemática da gestão pública é síntese de múltiplas determinações e contradições insolúveis - a) divisão social e hierárquica do trabalho, b) produção baseada no valor de troca, c) propriedade privada dos meios de produção e d) controle das decisões estratégicas da sociedade por uma tecnocracia empresarial ou estatal imposta pelo sistema sociometabólico do capital - é que justificamos a proeminência de se compreender os mecanismos de composição da divisão hierárquica do trabalho dentro do aparelho estatal brasileiro.

Enquanto os teóricos do gerencialismo defendem que quem deveria suportar os passivos (literalmente “pagar o pato”) é a burocracia estável e os sindicatos dos trabalhadores, os autores marxistas procuram mostrar quais são os blocos de poder que vêm conduzindo a “sociedade civil” e o Estado, e quais as motivações para se “condenar” algo que outrora lhes serviu, sem desconectar o Estado como produto e produtor da nossa sociedade.

Nesta perspectiva de análise e

argumentação, indo além da superfície dos vários dados e informações dispersas, é que evidenciamos a questão do processo decisório como determinante de uma administração pública burocrática patrimonialista, em particular, devido à forma como hoje estão organizados e são nomeados os cargos de confiança ou como são escolhidos, avaliados e controlados os dirigentes públicos (espaço decisório chave da arena administrativa), e não, dentro de uma visão reducionista, simplista e estereotipada que condena o estatuto da estabilidade do servidor público, por exemplo, por, supostamente, ser a causa do comodismo, atraso e desmotivação que caracterizam o serviço público.

### **3. Considerações Finais: por um controle democrático dos dirigentes públicos**

Procuramos argumentar, ao longo do texto, que a questão da burocracia está mal colocada, gerando uma série de equívocos que podem, inclusive, dificultar o processo histórico de luta pelo autogoverno dos trabalhadores - na perspectiva de superação das múltiplas formas de alienação dos humanos (NOVAES. 2011) - e pela democratização efetiva da riqueza social.

Dessa forma, vimos que nem a administração pública gerencial supera a lógica burocrática, e nem esta superou a administração pública patrimonialista. Ao contrário desse processo linear, o que se pode observar é a constituição de um patrimônio público, a chamada “república”, ou a separação jurídica entre o público e o privado, que implica na sofisticação da administração pública patrimonialista na forma de organização burocrática (formalismo, impessoalidade, entre outros). Entretanto, no que tange ao processo decisório, os interesses hegemônicos são claramente os de alguns grupos privados, ou seja, há ainda a proeminência do patrimonialismo como lógica estruturante da administração pública, ainda que esta assuma uma forma burocrática ou gerencial.

Superar tal formação histórica de organização da riqueza socialmente produzida, aprisionada na lógica burocrática, bem como um tipo de processo decisório essencialmente patrimonialista, por definição, somente seriam possíveis por meio da autogestão societal (ou seja, numa perspectiva de sociedade), como forma de organização, e a gestão social, como processo decisório. Longe de banalizar o conceito de autogestão e reduzi-lo a formas de participação das mais variáveis e, muitas vezes, meramente formais, é necessário ter como referência a democracia substantiva ou democracia direta fundamentada e estruturada por uma autogestão efetiva e societária (BENINI; BENINI. 2010).

Dessa forma, consideramos que um ponto crítico para se avançar nas lutas emancipatórias e no próprio processo de democratização da administração pública e superação do Estado capitalista, diz respeito à forma de escolha e avaliação dos dirigentes públicos. Nesse horizonte, seria importante buscar uma proposta que supere, ontologicamente, as dinâmicas patrimonialistas de manutenção da dominação burocrática.

Neste caso, falta espaços adequados para que a sociedade civil participe, de forma consistente e progressiva, da gestão do setor público e dos assuntos vitais da sociedade<sup>11</sup>. E essa participação não deve ser apenas de cunho legitimador, eventual e pautada previamente pelos poderes do Estado, mas ela própria precisa aglutinar outro tipo de poder. É necessário avançar para um tipo de participação direta, com capacidade deliberativa e procedimentos democráticos próprios, inclusive, para um aprendizado coletivo sobre o que vem a ser o “viver democrático”; enfim, trata-se de desenhar um novo espaço público, sustentando assim processos decisórios baseado na transparência, entendimento mútuo, horizontes e não hierárquicos, consenso e emancipação, ou seja, viabilizando uma práxis concreta de gestão social (CANÇADO. 2011). Nos casos onde é impossível a democracia participativa, teremos que reforçar mecanismos de democracia representativa com rodízio e



revogabilidade dos cargos, nos quais a sociedade civil possa também exercer, diretamente, o seu papel de titular da coisa pública. Bandeiras como a revogabilidade dos cargos, justiça não separada do povo, a ausência de diferenciações abismais entre funcionários públicos e os outros trabalhadores foram levantadas na Comuna de Paris e podem ser atualizadas no século XXI.

Tal espaço poderia ser criado a partir da requalificação dos conselhos gestores setoriais ou temáticos já existentes, criação de conselhos operários adaptados para este século (MARTORANO, 2011), além das várias formas de orçamento participativo experimentadas, as quais, de fato, foram importantes tentativas de se buscar uma outra “esfera pública”. Mais que um espaço consultivo e legitimador de algumas políticas públicas, é necessário constituir um verdadeiro espaço público deliberativo, no qual seriam discutidas, de forma ampla, aberta, transparente e democrática, a formulação e os resultados de determinadas políticas públicas. Estariam, também, em pauta o processo de escolha dos dirigentes públicos, sua avaliação e a possibilidade de revogação dessas indicações, ou seja, um tipo de “Conselho Gestor de Controle Democrático”.

Cabe ponderar, no entanto, que nossas elites só aceitarão esses instrumentos na medida em que o grosso do orçamento estiver, ainda, em suas mãos, e o povo estiver brigando pelas migalhas. Para que tais conselhos não se tornem, apenas, mais uma instância pautada pelos chefes do executivo, reproduzindo a mesma lógica patrimonial de escolha dos dirigentes públicos e, com isso, sem legitimidade, seu desenho institucional precisa estar pautado por uma lógica ético-política de emancipação humana e alicerçado por procedimentos democrático-participativos concretos e não meramente formais ou ritualísticos.

Com isso, tal desenho precisaria ser estruturado, a partir dos princípios autogestionários, tais como a prerrogativa proeminente de seleção, nomeação, rodízio,

avaliação e, quando necessário, revogação dos cargos dos dirigentes públicos, além da própria composição desses conselhos, que não podem se tornar espaços fechados e corporativos. Uma estratégia importante para tal proposta, seria ter na sua composição, além dos servidores públicos - numa tentativa de quebrar a divisão hierárquica do trabalho -, representantes da sociedade civil, como de associações comunitárias e de bairro, pessoas em geral e/ou profissionais independentes, ou seja, combinar uma série de mecanismos, como delegação, representação direta, concurso, voto e sorteio, para a definição de conselheiros. Seria importante, ainda, criar mecanismos para garantir o seu pleno funcionamento, como local apropriado e uma estrutura administrativa mínima, contando sempre com um corpo de servidores concursados com o objetivo de assessoria, apoio e organização das ações do conselho, de forma independente e não subordinada.

É bem provável que essa forma de organização societal demandará um único espaço físico que possa abrigar diferentes conselhos, buscando uma estética ou arquitetura que fortaleça a visão de um novo tipo de espaço público democrático, para além da gestão patrimonialista e burocrática da riqueza social.

## Referências

ANTUNES, R. (Org). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.

BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. (Org). **Política social: fundamentos e história**. São Paulo, Cortez, 2006.

BENINI, E. A.; BENINI, E. G. **As contradições do processo de autogestão no capitalismo: funcionalidade, resistência e emancipação pela economia solidária**. Revista Organizações e Sociedade. Salvador, v.17 - n.55, p. 605-619 - Outubro/Dezembro – 2010.

BRASIL, Presidência da República. **Plano Diretor**

- da Reforma do Estado.** Brasília. 1995 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDI.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM)> Acesso em: 15 jul. 2010.
- \_\_\_\_\_, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Boletim Estatístico de Pessoal**, Brasília, v. 15, n. 167, mar. 2010.
- BUCI-GLUCKSMANN, C. **Gramsci e o estado:** por uma teoria materialista da filosofia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
- CÂMARA, L. M. O cargo público de livro provimento na organização da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 635-659, maio/jun. 2009.
- CANÇADO, A. C. **Fundamentos teóricos da gestão social** (tese de doutorado). – Lavras: UFLA, 2011.
- DEMO, P. **Pobreza política:** a pobreza mais intensa da pobreza brasileira. Campinas: Autores Associados, 2006.
- DÓRIA, P. **Honoráveis bandidos:** um retrato do Brasil na era Sarney. Geração editorial, 2009.
- HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações.** São Paulo: Edições Loyola, 2005.
- IANNI, O. **Estado e capitalismo.** São Paulo: Brasiliense, 2004.
- IPEA. Nota técnica. Estimativa da carga tributária de 2002 a 2009. Brasília, 2010. Disponível em: <[http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/100312\\_nt16dimac\\_cargatributria.pdf](http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/100312_nt16dimac_cargatributria.pdf)> Acesso em: 21 de mai. 2011.
- KONDER, L. **A derrota da dialética** - a recepção das ideias de Marx no Brasil, até o começo dos anos 30. São Paulo: Expressão Popular, 2006.
- MARTORANO, L. C. **Conselhos e democracia** - em busca da participação e da socialização. São Paulo: Expressão Popular, 2011.
- MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política.** São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- MÉSZÁROS, I. **Para além do capital.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.
- MOTTA, F. C. P. **Burocracia e autogestão:** a proposta de Proudhon. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- \_\_\_\_\_. **Organização e poder.** São Paulo: Atlas, 1986.
- \_\_\_\_\_; BRESSER PEREIRA, L. C. **Introdução à organização burocrática.** São Paulo: Brasiliense, 1980.
- NOGUEIRA, M. A. **Um estado para a sociedade civil.** São Paulo: Cortez, 2005.
- NOVAES, H. T. (org). **O retorno do caracol à sua concha: alienação e desalienação em associações de trabalhadores.** São Paulo: Expressão Popular, 2011.
- PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública.** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 2005.
- PINASSI, M. O. (Org.). **Da miséria ideológica à crise do capital** - uma reconciliação histórica. São Paulo: Boitempo, 2009.
- PRADO Jr., C. P. **A revolução brasileira.** São Paulo: Brasiliense, 1977.
- ROUSSEAU, J. J. **O contrato social ou princípios do direito público.** São Paulo: Editora Escala, s/d.
- SICSÚ, J. (Org.). **Arrecadação: de onde vem? E gastos públicos: para onde vão?** São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.
- TRAGTENBERG, M. **Burocracia e Ideologia.** São

Paulo: Ática, 1974.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**. Brasília: Editora UNB, 1994.

## Notas

1 IPEA (2010).

2 Uma análise abrangente de tais contradições está em Sicsú (2007) e Antunes (2006).

3 De acordo com o pensamento liberal de Rousseau: “Se houvesse um povo de deuses, ele se governaria democraticamente. Um governo tão perfeito não convém aos homens” (ROSSEAU, s/d, p. 80).

4 Sobre este tema, ver Behring e Boschetti (2006) e o artigo de Felipe Silva desta coletânea.

5 Octávio Ianni (2004) atribui grande peso ao poder executivo brasileiro e sugeriu, numa de suas últimas palestras, que vivemos num contexto de contrarrevolução global que resultou na contrarreforma do Estado. Se, no século XIX, se dizia que “liberal e conservador” são “farinha do mesmo saco”, provavelmente, Ianni diria algo parecido para o final do século XX, para demonstrar a ausência de grandes debates sobre o papel do Estado na economia, onde gastar os fundos públicos, a existência de partidos indistinguíveis etc.

6 Basta ver, por exemplo, o peso das famílias Sarney, Jereissatti, e inúmeras oligarquias regionais recompostas no pós 1964. Sobre a família Sarney, recentemente, foi lançado o livro “Honoráveis Bandidos - um retrato do Brasil na era Sarney”, de Palmério Dória (2009), que ajuda a reconstituir a história dessa família, seu peso no Estado do Maranhão, no Governo Federal, as indicações no Ministério de Minas e Energia, assassinatos de inimigos etc. Talvez o caso mais estarrecedor, sob o ponto de vista da ausência de concursos públicos, é a (de)formação do Estado do Tocantins, provavelmente o Estado com maior número de cargos indicados.

7 Para os limites da crítica de Weber à burocracia, ver Tragtenberg (1974) e Behring e Boschetti (2006).

8 Sobre isso, ver Mészáros (2002).

9 Contudo, deve-se ressaltar que, no período 1930-1985, as elites brasileiras precisaram construir um

Estado com funcionários concursados e estáveis. Essa é a ironia da história brasileira. A partir de 1985, principalmente nos anos 1990, em função da sede e velocidade de saqueamento imposta pela acumulação de capital, as forças que passam a controlar nossa sociedade começam a condenar o Estado que outrora lhes serviu, obviamente com muitos interesses na privatização de bens públicos. Sobre isso, ver Behring e Boschetti (2006), além de Ianni (2004).

10 Em outro artigo, pretendemos abordar as formas democráticas e autogestionárias que existiram na história da humanidade e que tentaram, em alguma medida, implementar algumas soluções para a superação do Estado capitalista, a separação entre dirigentes e dirigidos etc. Isso pode ser visto, por exemplo, na Comuna de Paris (1871), no início da Revolução Russa, na Revolução dos Cravos em Portugal (1974-75), no Chile de Allende (1971-1973), dentre outros fatos históricos.

11 Sobre este rico debate, ver o livro de Martorano (2011) “Conselhos e democracia – em busca da participação e da socialização”. Nessa obra, Martorano reflete sobre os inúmeros ensinamentos dos conselhos operários na administração dos problemas vitais da sociedade. Já Mészáros (2002) reflete sobre a necessidade de criação de mediações de segunda ordem na construção de uma sociedade para além do capital.